Parliamentary Information and Research Service
Library of Parliament

BRIEF

Lydia Scratch
7 February 2006

Grants and Contributions

INTRODUCTION

In June 2000, the Treasury Board implemented a new Transfer Payment Policy in response to the Government of Canada's focus on strengthening the management of public spending. Some of the key objectives of the revised policy were to ensure the "sound management of, control over, and accountability for grants and contributions."[1]

This paper will look at the trend in grants and contributions from 2001-2002 to 2004-2005, and examine this trend within the context of recommendations by the Auditor General.

DEFINITIONS

Both grants and contributions are types of "voted transfer payments," which means that funding for these mechanisms must be approved by a vote in Parliament. Generally, this occurs three times a year: through the Main Estimates and through Supplementary Estimates A and B (A in the fall, B in the spring).

- *Grants*: A grant is an unconditional transfer payment where the eligibility criteria that are applied before payment assure that the payment objectives will be met. An individual or organization that meets the eligibility criteria for a grant can usually receive the payment without having to meet any further conditions. Grants are not subject to being accounted for or audited.

- *Contributions*: A contribution is a conditional transfer payment in which there are specific terms and conditions that must be met by a recipient before payment is given. Contributions, unlike grants, are subject to performance conditions that are specified in a contribution agreement. Before receiving a contribution, the recipient must provide a performance measurement strategy, including an explanation of the program objectives and expected results; performance indicators and targets; and internal audit and evaluation strategies. The government can audit the recipient's use of a contribution.

Voted transfer payments are distinct from statutory transfer payments. Statutory payments are those that have continuing authority by an act of Parliament, such as Old Age Security payments or transfer payments to provinces. These types of transfer payments do not require Parliament's approval each year.

GRANTS AND CONTRIBUTIONS SPENDING, 2001-2002 TO 2004-2005

The following tables provide a snapshot of how spending through voted transfer payments has changed from 2001-2002 to 2004-2005.

Table 1
Total Transfer Payments

	Total Voted Transfer Payments ($ million)	Voted Transfer Payments as % of Total Voted Appropriations
2001-2002	19.52	34.3%
2002-2003	19.76	33.6%
2003-2004	20.97	33.3%
2004-2005	25.49	38.3%

Source: Library of Parliament, from Estimates documents.

As Table 1 shows, there has been a steady increase in the amount spent over the last four years on voted

transfer payments. However, the total amount spent as a percentage of total voted appropriations changed little from 2001-2002 to 2003-2004.

Table 2
Total Grants and Contributions

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Total Voted Grants ($ million)	5.80	5.89	6.39	8.62
Voted Grants as % of Total Voted Transfer Payments	29.7%	29.8%	30.5%	33.8%
Total Voted Contributions ($ million)	13.72	13.88	14.58	16.87
Voted Contributions as % of Total Voted Transfer Payments	70.3%	70.2%	69.5%	66.2%

Source: Library of Parliament, from Estimates documents.

Table 2 offers a breakdown of the total voted transfer payments into the two components: grants and contributions. As can be seen, the proportion of funding for grants has increased from 29.7% to 33.8% over four years. This corresponds with a decrease in the proportion being voted as contributions.[2] There is thus a modest trend in favour of transfers that do not involve continued monitoring of performance.

AUDITOR GENERAL REPORTS

The Office of the Auditor General has focused on the management of grants and contributions in several of its reports. In general, the Office has called for greater adherence to existing Treasury Board policies and better monitoring of transfer payment agreements. A few examples of the Office's findings are provided below.

In 2001, the Office of the Auditor General examined the management of grants and contributions across the government. This audit followed up on previous reports on the management of voted transfer payments dating from 1977, when the Office found "non-compliance with program authorities, weaknesses in program design, instances of poor controls, and insufficient measuring and reporting of performance."[3] While the Office noted that there had been some improvement in these areas over the years, it found the same types of problems in the 2001 audit.

The 2001 audit of grants and contributions noted several areas that needed to be improved, including the following:

- Program design needed attention in most programs, in particular to clarify the specific results expected from the spending of public money.
- Where they existed, program evaluations were often limited in scope and did not provide a clear picture of whether programs were achieving value for money.
- Many of the programs had not been audited in more than five years.
- Parliament had received only limited information on program performance.
- Decisions to fund projects were often based on partial or perfunctory assessments of project merits.
- Financial control over disbursements needed to improve in some programs.[4]

In its 2003 audit of Natural Resources Canada, the Office of the Auditor General found a number of weaknesses in the financial management of the department's contribution programs. Among other deficiencies, the Office noted that the Treasury Board requires the Report on Plans and Priorities (RPP) to include supplementary material describing contributions, such as stated objectives, expected results and outcomes, and targets for achievement. However, the Office found that the stated objectives, expected results, outcomes, and targets in the RPP for the 16 contribution programs audited were too vague to enable the department to be held accountable.[5]

In the 2005 Status Report, the Office of the Auditor General looked at the Canadian International Development Agency's (CIDA) management of grants and contributions. The report found that, since 2000, "CIDA has sharply increased the use of grants rather than contributions to fund aid projects."[6] The report detailed that the Office was "concerned that, without having assessed the probable impact on expected development results, by using grants CIDA may be sacrificing a degree of control and oversight over how recipients spend CIDA funding." This is problematic because grants require less accountability than contributions. By increasing its use of grants,

CIDA assumed more of a risk that the grant recipient might not meet the targeted goals of the program than it would if it had used a contribution funding mechanism for the same initiative with the same recipient.

CONCLUSION

There is a government-wide trend towards greater accountability in public spending. At the same time, there continues to be a strong emphasis on controlling costs. Increasing the use of grants can result in a loss of accountability in the management of programs, because grants cannot be audited. However, grants are less expensive to manage, because once the funding has been approved and dispensed there is no need for active monitoring or auditing. Taking the concerns of the Office of the Auditor General into account, a balance must be struck between increasing accountability and reducing program management costs.

---

(1) Treasury Board Secretariat, Backgrounder, "Grants and Contributions Policy," 1 June 2000, http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2000/0601_e.asp.

(2) A more detailed look at the figures presented here, including an explanation for the identified trend, will be presented in another paper.

(3) Office of the Auditor General, *2001 Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4, "Voted Grants and Contributions – Government-Wide Management," December 2001, section 4.9, http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0104ce.html.

(4) *Ibid.*, section 4.31.

(5) Office of the Auditor General, *2003 Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 10, "Other Audit Observations," November 2003, section 10.93, http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031110ce.html.

(6) Office of the Auditor General, *2005 Status Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 5, "Canadian International Development Agency – Financial Compliance Audits and Managing Contracts and Contributions," February 2005, section 5.4, http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20050205ce.html.

EN BREF

Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

Lydia Scratch
Le 7 février 2006

Les subventions et les contributions

INTRODUCTION

En juin 2000, le Conseil du Trésor a mis en œuvre une nouvelle politique sur les paiements de transfert en réaction à l'importance accrue accordée par le gouvernement du Canada au renforcement de la gestion des fonds publics. Le grand objectif de la politique révisée était « de permettre un bon contrôle et une saine gestion des subventions et contributions, ainsi que d'améliorer la reddition de comptes à leur sujet »[1].

Le présent document fait état de la tendance observée dans l'utilisation des subventions et des contributions de 2001-2002 à 2004-2005 et examine cette tendance à la lumière des recommandations du Bureau du vérificateur général.

DÉFINITIONS

Les subventions comme les contributions sont des « paiements de transfert votés », c'est-à-dire que leur financement doit être voté par le Parlement. En général, ce mécanisme est utilisé trois fois par an : dans le Budget principal des dépenses et dans les Budgets supplémentaires des dépenses A et B (A, à l'automne, et B, au printemps).

- *Subventions* : Une subvention est un paiement de transfert inconditionnel. Les critères d'admissibilité qui sont appliqués avant le versement font en sorte que les objectifs du programme seront atteints. L'individu ou l'organisation qui répond aux critères d'admissibilité peut généralement recevoir la somme sans avoir à remplir d'autres conditions. Les subventions ne font pas l'objet d'une reddition de comptes ni d'une vérification.

- *Contributions* : Une contribution est un paiement de transfert conditionnel. Le bénéficiaire doit satisfaire à des conditions précises avant de pouvoir toucher la somme. À la différence des subventions, les contributions sont soumises à des exigences de rendement précisées dans l'entente de contribution. Avant de recevoir la contribution, le bénéficiaire doit présenter : une stratégie de mesure du rendement dans laquelle il explique les objectifs et les résultats attendus du programme; les indicateurs de rendement et les cibles; les stratégies de vérification interne et d'évaluation. Le gouvernement peut vérifier l'usage que le bénéficiaire a fait de la contribution.

Les paiements de transfert votés diffèrent des paiements de transfert prévus par la loi, qui, eux, sont autorisés en permanence par une loi fédérale (p. ex. les prestations de sécurité de la vieillesse ou les paiements de transfert destinés aux provinces) et n'ont pas besoin d'être approuvés chaque année par le Parlement.

DÉPENSES AU TITRE DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS, 2001-2002 À 2004-2005

Le tableau qui suit donne un aperçu des changements constatés dans les paiements de transfert votés de 2001-2002 à 2004-2005.

Tableau 1
Total des paiements de transfert volés

	Total des paiements de transfert votés (en M$)	% du total des crédits votés que représentent les paiements de transfert votés
2001-2002	19,52	34,3
2002-2003	19,76	33,6
2003-2004	20,97	33,3
2004-2005	25,49	38,3

Source : Bibliothèque du Parlement, données tirées des documents budgétaires.

Comme le montre le tableau 1, il y a eu une progression constante du montant consacré aux paiements de transfert votés au cours des quatre dernières années. Cependant, le pourcentage des crédits votés que représente le montant total a peu changé de 2001-2002 à 2003-2004.

Tableau 2
Total des subventions et des contributions

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Total des subventions votées (M$)	5,80	5,89	6,39	8,62
% des paiements de transfert votés que représentent les subventions votées	29,7%	29,8%	30,5%	33,8%
Total des contributions votées (M$)	13,72	13,88	14,58	16,87
% des paiements de transfert votés que représentent les contributions votées	70,3%	70,2%	69,5%	66,2%

Source : Bibliothèque du Parlement, données tirées des documents budgétaires.

Le tableau 2 répartit le total des paiements de transfert votés en deux catégories : subventions et contributions. Comme on peut le voir, la proportion des fonds consacrée aux subventions a augmenté, passant de 29,7 à 33,8 p. 100 sur quatre ans. Cette hausse correspond à une baisse de la proportion des paiements votés consacrée aux contributions[2]. On constate donc une tendance modeste en faveur de paiements de transfert qui n'impliquent pas un contrôle suivi du rendement.

RAPPORTS DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Bureau du vérificateur général a mis l'accent sur la gestion des subventions et des contributions dans plusieurs de ses rapports. En général, il recommande une observation plus rigoureuse des politiques existantes du Conseil du Trésor et un meilleur contrôle des ententes sur les paiements de transfert. On trouvera ci-dessous quelques exemples des constatations du Bureau.

En 2001, le Bureau du vérificateur général a examiné la gestion des subventions et des contributions dans tout l'appareil gouvernemental. Sa vérification faisait suite à des rapports sur la gestion des paiements de transfert votés qui remontaient à 1977 et avaient fait ressortir « des problèmes de non-conformité aux autorisations des programmes, des lacunes dans la conception des programmes, des faiblesses des contrôles de même qu'une mesure et une communication insuffisantes au chapitre du rendement »[3]. Le Bureau a noté qu'il y avait eu des améliorations dans ces secteurs au fil des ans, mais a relevé les mêmes types de problèmes dans la vérification de 2001.

La vérification de 2001 sur les programmes de subventions et de contributions a mis en lumière plusieurs points à améliorer, dont les suivants :

- La conception des programmes devait être examinée dans la plupart des cas, et il fallait plus particulièrement clarifier les résultats attendus en contrepartie des fonds publics dépensés.
- Lorsqu'elles étaient effectuées, les évaluations de programme avaient souvent une étendue limitée et n'indiquaient pas vraiment s'il y avait optimisation des ressources.
- De nombreux programmes n'avaient pas été vérifiés depuis plus de cinq ans.
- Le Parlement n'avait reçu qu'une information limitée sur le rendement des programmes.
- La décision de financer un projet était souvent basée sur une évaluation partielle ou sommaire du bien-fondé du projet.
- Il fallait améliorer le contrôle financier des débours dans certains programmes[4].

Dans sa vérification de 2003 de Ressources naturelles Canada, le Bureau du vérificateur général a relevé des faiblesses dans la gestion financière des programmes de contribution du Ministère. Entre autres lacunes, il a noté que le Conseil du Trésor exige que le Rapport sur les plans et les priorités renferme des textes descriptifs additionnels sur les contributions, dont les objectifs visés, les résultats et conséquences prévus et les réalisations marquantes escomptées. Il a constaté que les objectifs visés, les résultats et conséquences prévus et les réalisations marquantes figurant dans le Rapport pour les 16 programmes de contributions vérifiés étaient trop vagues pour que le Ministère en soit tenu responsable[5].

Dans son rapport *Le Point 2005*, le Bureau du vérificateur général a examiné la gestion des programmes de subventions et de contributions de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il a constaté que, depuis 2000, « le recours aux subventions plutôt qu'aux contributions pour financer les projets d'aide s'est nettement accru à l'ACDI »[6]. Il poursuivait ainsi : « Nous craignons que, sans évaluer l'effet probable de l'utilisation des subventions sur les résultats de développement attendus, l'ACDI renonce dans une certaine mesure au contrôle et à la surveillance qu'elle doit exercer sur la façon dont les bénéficiaires dépensent les sommes versées ». Cette situation pose problème, car les subventions nécessitent une reddition de comptes moindre que les contributions. En augmentant l'usage des subventions, l'ACDI s'exposait davantage au risque de voir les objectifs non atteints que si elle avait eu recours à un mécanisme de contribution pour la même initiative et le même bénéficiaire.

CONCLUSION

À l'échelle de l'appareil gouvernemental, on assiste à une tendance vers une reddition de comptes plus marquée dans l'affectation des fonds publics. En même temps, on continue d'accorder beaucoup d'importance à la limitation des dépenses. Le recours accru aux subventions risque de diminuer la reddition de comptes dans la gestion des programmes, du fait que les subventions ne sont pas soumises à des vérifications. Cependant, les subventions coûtent moins cher à gérer, car une fois les fonds approuvés et déboursés il n'est pas nécessaire de les soumettre à un contrôle actif ou à une vérification. À la lumière des préoccupations du Bureau du vérificateur général, il est essentiel de parvenir à un équilibre entre le renforcement de la reddition de comptes et la réduction des coûts de gestion des programmes.

---

(1) Secrétariat du Conseil du Trésor, « Politique relative aux subventions et aux contributions », fiche d'information, 1er juin 2000 (http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2000/0601_f.asp).

(2) Un examen plus détaillé des chiffres présentés ci-dessus, y compris une explication de la tendance observée, sera présenté dans un autre document.

(3) Bureau du vérificateur général, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada 2001*, chap. 4, « Les subventions et les contributions votées – La gestion dans l'ensemble du gouvernement », paragraphe 4.9, décembre 2001 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0104cf.html).

(4) *Ibid.*, paragraphe 4.31.

(5) Bureau du vérificateur général, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada 2003*, chap. 10, « Autres observations de vérification », paragraphe 10.93, novembre 2003 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031110cf.html).

(6) Bureau du vérificateur général, *Rapport Le Point 2005 de la vérificatrice générale du Canada*, chap. 5, « Agence canadienne de développement international – Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions », paragraphe 5.4, février 2005 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20050205cf.html).